

*В.В. Сичова,*  
к.і.н., докторант кафедри соціальної  
та гуманітарної політики ХарРІ НАДУ

## **ЛЕГІТИМАЦІЯ ПОЛІТИЧНОЇ ОПОЗИЦІЇ ЯК УМОВА ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВЛАДИ ЩОДО СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНУ**

*Проаналізовано та обґрунтовано вплив законодавчого забезпечення функціонування політичної опозиції на підвищення ефективності діяльності органів влади щодо соціально-економічного розвитку регіону.*

**Ключові слова:** політична опозиція, ефективність, соціально-економічний розвиток регіону.

В умовах трансформаційних процесів у суспільстві, переходу від командно-адміністративної системи до ринкових відносин, зниження рівня життя значної кількості населення України нагальним стає завдання побудови соціально орієнтованої економіки.

У демократичній державі, якщо урядовий курс або методи реалізації цього курсу не сприяють покращанню соціально-економічного розвитку певного регіону, країни в цілому, виникає політична сила – опозиція, яка не погоджується з таким перебігом подій і провадить діяльність, спрямовану на заміну офіційного політичного курсу та/або усунення з посади членів уряду та / або його відставку в цілому.

Отже, політичну опозицію можна вважати одним із чинників впливу на органи державної влади з метою підвищення їхньої ефективності, у тому числі й щодо соціально-економічного розвитку регіону. Для цього потрібно, щоб було законодавчо забезпечено функціонування опозиції, окреслено коло її прав, гарантії діяльності, з метою запобігти обмеженням прав або перешкодам з боку влади.

На сучасному етапі з'являються окремі публіцистичні статті та наукові дослідження з приводу необхідності законодавчого оформлення опозиції, але здебільшого парламентської [16-18; 20-22]. Наукова актуальність теми зумовлено тим, що практична значущість легітимації політичної опозиції для

оновлення механізму державного управління ще не розглядалася вітчизняними науковцями як предмет дослідження.

Автор статті має на меті проаналізувати та обґрунтувати вплив законодавчого забезпечення діяльності політичної опозиції на підвищення ефективності діяльності органів влади щодо соціально-економічного розвитку регіону.

Виступаючи 9 лютого 2006 р. перед Верховною Радою України, Президент України В.А. Ющенко зазначив: “Фактично вперше в історії незалежної України ми сформували модель соціально орієнтованої економіки і забезпечили її практичне функціонування. ...реальні доходи населення збільшилися на 20 %, соціальні стандарти – більше ніж на 30 %, а допомога на дітей – у 4-12 разів. Мінімальну пенсію вперше збільшено до прожиткового мінімуму <...> Висока соціальна планка у 2005 році досягнута при збереженні повної макроекономічної стабільності” [4].

На наш погляд, таку ситуацію зумовлено зміною філософії державної влади, яка відмовляється від диктату, пропаганди, маніпуляцій і вступає до рівноправного партнерського діалогу із суспільством та його складовими, аж до пересічних громадян, на принципах партнерства та консенсусності, тобто до двобічного симетричного діалогу [19, с. 72].

Покращанню соціально-економічного розвитку країни в цілому, у тому числі й конкретного регіону, певною мірою сприяла і діяльність опозиції. Вона отримала певну можливість висловлювати свої думки з приводу тих чи інших дій влади в реалізації визначеного соціально-економічного курсу. Так, на сучасному етапі діяльність політичної опозиції частково регулюється Конституцією України, Законом України “Про статус народного депутата України”, Регламентом Верховної Ради України [1; 2]. Безпосередньо можливість функціонування політичної опозиції була надана Законом України “Про політичні партії в Україні”. Саме завдяки цьому Закону, опозиційні політичні партії отримали можливість: “... 1) викладати і публічно обстоювати свою позицію з питань державного і суспільного життя; 2) брати участь в

обговоренні та оприлюднювати й обґрунтовувати критичну оцінку дій і рішень органів влади, використовуючи для цього державні і недержавні засоби масової інформації...; 3) вносити до органів влади України та органів місцевого самоврядування пропозиції, які обов'язкові для розгляду відповідними органами в установленому порядку” [3, ст. 12].

Між тим і досі в Україні опозиція ще не має всіх ознак політичного інституту з точки зору конституційного права [20, с. 10]. Протягом 2000 – 2005 рр. до парламенту було подано 11 законопроектів, які мали за мету інституціоналізацію політичної опозиції, у тому числі парламентської [5-15]. Але жодного з них так і не було ухвалено.

Цікаві пропозиції щодо посилення впливу опозиції на систему державного управління в цілому було подано ще у 2000 р. (а потім у 2004 р.) у законопроекті народного депутата України В.П. Філенка. Як заступник голови опозиційної партії “Реформи і порядок” він вніс на розгляд Верховної Ради України проект Закону України “Про парламентську опозицію” (реєстраційні номери: № 5101 від 16 лютого 2000 р. та № 2214-3 від 11 лютого 2004 р.) [11; 12]. Визначаючи коло основних завдань парламентської опозиції, даний проект, по суті, окреслив механізм підвищення ефективності діяльності державних органів влади на всіх її щаблях. Виконання опозицією таких завдань, як здійснення політичного впливу в законних формах на діяльність Президента України та Кабінету Міністрів України; участь у здійсненні парламентського контролю за діяльністю органів і посадових осіб державної влади в інтересах Українського народу; представлення Українському народу власних програм розвитку суспільства та держави, – не дозволило б консервувати проблеми соціально-економічного розвитку, сприяло б приверненню уваги громадськості до нагальних проблем. А сприяння опозицією підвищенню рівня законності проведення виборів до органів державної влади, місцевого самоврядування та окремих посадових осіб, підвищувало б відповідальність посадовців перед виборцями [11, ст. 4].

Одним із найбільш дієвих механізмів впливу на діяльність державних органів влади щодо покращання соціально-економічного розвитку регіону

стало б головування опозиціонерів у таких парламентських комітетах, як бюджетний і свободи слова та засобів масової інформації. В.П. Філенко запропонував для опозиції посади п'ятьох голів парламентських комітетів, у тому числі вищеназваних (за умови, що парламентська опозиція складатиме не менше 1/3 депутатів від конституційного складу Верховної Ради України) [11, ст. 28-34]. Пропозицію про головування опозиції в парламентському комітеті з питань бюджету у своїх законопроектах висловлювали і комуністи (№ 7469 від 6 липня 2001 р та № 2007 від 16 липня 2002 р.), і члени фракцій “Блок Ю. Тимошенко” (№ 2214-2 від 20 лютого 2003 р.) та “Регіони України” (№ 2007-1 від 16 травня 2005 р.) [14, ст. 11; 15, ст. 11; 10, ст. 3; 5, ст. 11]. Слід зазначити, що користування такими правами для опозиції давно стало доброю традицією інших парламентів, зокрема, німецького Бундестагу [17, с. 303].

Майже всі ініціатори законодавчого оформлення інституту опозиції, у тому числі й колишній Президент України Л.Д. Кучма, вважали за необхідне надати парламентській опозиції право на співповідь у парламенті при затвердженні Державного бюджету України, обговоренні звіту Кабінету Міністрів України, поданого Верховній Раді України, про стан виконання Державного бюджету України на поточний рік, розгляді Програми діяльності Кабінету Міністрів України [6, ст. 11; 7, ст. 11; 8, ст. 11; 9, ст. 14; 10, ст. 4; 11, ст. 33; 12, ст. 33; 14, ст. 12; 15, ст. 12]. Проте В.П. Філенко та комуністи Г.К. Крючков, С.І. Гуренко наполягали на тому, щоб надавати опозиції слово при затвердженні загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку та охорони довкілля [11, ст. 33; 12, ст. 33; 14, ст. 12; 15, ст. 12]. Законодавче закріплення такого положення надавало б можливість аналізувати альтернативні точки зору, що, на наш погляд, сприяло б ухваленню кращих, порівняно з іншими, програм соціально-економічного розвитку. Безумовно, це у свою чергу, робило б діяльність органів місцевої державної влади щодо соціально-економічного розвитку регіону більш ефективною.

Активізація опозиційного руху антипрезидентської спрямованості наприкінці 2000-2001 рр., а також ухвалення Закону України “Про політичні партії в Україні” сприяло подальшому опрацюванню законодавцями пропозицій щодо прав опозиції, які за умов законодавчого закріплення стали б дієвими чинниками підвищення ефективності діяльності органів державної влади у вирішенні соціально-економічних проблем регіону. Це стосується права опозиції на утворення опозиційного (тіньового) кабінету міністрів, який би здійснював постійний моніторинг діяльності чинного Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади [14, ст. 13; 15, ст. 13; 9, ст. 18; 5, ст. 15].

Певний інтерес щодо інституціоналізації місцевої представницької опозиції становить законопроект депутатів-комуністів Г.К. Крючкова, С.І. Гуценка “Про політичну опозицію”, який вони подавали двічі за різних політичних умов (№ 7469 від 06 липня 2001 р. та № 2007 від 16 липня 2002 р.) [14; 15]. До суб’єктів політичної опозиції вони включили політичні партії, їхні коаліції (блоки), громадські організації та їхні об’єднання, групи громадян та окремих громадян, об’єднаних на тотожних і близьких між собою позиціях (платформах), а також депутатські фракції, групи, їхні об’єднання у Верховній Раді Автономної Республіки Крим, місцевих радах та засоби масової інформації (ЗМІ). Ці депутати запропонували визначення різновидів політичної опозиції (публічної громадянської; парламентської; місцевої представницької), а також опозиційних ЗМІ, опозиційних блоків (об’єднань). Так, до *публічної громадянської опозиції* вони віднесли політичні партії, їхні коаліції (блоки), громадські організації та їхні об’єднання, групи громадян та окремих громадян, засоби масової інформації, які ведуть дозволену легальну опозиційну діяльність у суспільстві. А до *місцевої представницької* опозиції – депутатські фракції, групи та їхні об’єднання у Верховній Раді Автономної Республіки Крим та місцевих радах, які виступають з критикою рішень і діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування і пропонують іншу програму розвитку економіки і соціальної сфери Автономної Республіки Крим, областей, районів, населених пунктів [14, ст. 1; 15, ст. 1]. У своєму

законопроекті комуністи окреслили коло завдань місцевої представницької опозиції: діяльність з урахуванням місцевих умов, у межах місцевих (регіональних) проблем [14, ст. 15; 15, ст. 15].

Отже, легітимація опозиції (як завершення її інституціоналізації) сприятиме перенесенню дій опозиції з площини безвідповідальної критики у площину законодавчо обґрунтованої діяльності. Це зменшить можливість популізму, особливо з боку політичних партій та місцевої представницької опозиції, а також ризик безвідповідальної критики, яка лише відволікає від важливих проблем.

Натомість, законодавче забезпечення функціонування опозиції посилить конструктивну критику, сприятиме залученню громадськості до обговорення та розв'язання місцевих проблем; позбавить небезпеки консервування соціально-економічних проблем, надасть можливість вибрати органам влади найкращі варіанти соціально-економічного розвитку.

На наш погляд, легітимація опозиції зможе прискорити перехід до нової філософії державного управління. Можливості діяльності опозиції, а також нові механізми державного управління залежать поки від зміни позиції органів державної влади у соціальній комунікації. На думку авторів монографії “Політика регіональних органів влади: теорія та практика”, в основу нової діалогової філософії державної влади має бути покладено такі принципи: демократії, альтернативності, громадянської згоди, соціального партнерства владних структур із населенням, психологічної рівності партнерів [19, с. 73].

За принципом демократії, опозиція як суб'єкт суспільних відносин зможе реалізувати свої права. Маючи рівні права, представники опозиційних сил, у тому числі й депутати місцевих рад, будуватимуть свої функціональні зв'язки з державними органами як взаємозв'язки узгоджених інтересів.

Альтернативність породжується багатосуб'єктністю суспільних відносин, що, у свою чергу, зумовлює невичерпну кількість управлінських варіантів, у тому числі пропозицій з боку опозиції, у постановці цілей, застосуванні різних методів та технологій управління тощо. Аналіз та прийняття альтернативних

соціально-економічних проектів органами державної влади сприятиме стабільності та розвитку як політичної, так і соціально-економічної системи суспільства. А також може підвищити ефективність діяльності органів влади щодо соціально-економічного розвитку регіону.

Принцип громадянської згоди виключає примус, диктат, дезінформацію та агресивність соціальної реклами, налаштовує владу на сприйняття інформації та критики з боку опозиції, а опозицію – на конструктивну критику влади та спільну з владою діяльність, спрямовану на вирішення деяких соціально-економічних проблем регіону.

Налагодження партнерських відносин між представниками опозиційних сил і владою передбачає проведення постійного аналізу проблем, оцінок вимог громадян. Це, у свою чергу, сприятиме розвитку співробітництва та взаємної відповідальності як влади, та і опозиції у питаннях регіонального соціально-економічного розвитку.

Принцип психологічної рівності партнерів сприятиме вільному висловлюванню опозицією своєї точки зору, захисту її права на власну позицію. Одночасно це впливатиме на владу, яка має толерантно, антидогматично сприймати пропозиції опозиціонерів стосовно завдань та методів роботи органів влади щодо соціально-економічного розвитку.

Використання принципу децентрації сприймання, розуміння та мислення, тобто застосування критичної оцінки своєї точки зору, розуміння іншої позиції, вміння подивитися на проблему очима опозиціонерів може також позитивно вплинути на роботу органів державної влади відносно питань, пов'язаних із соціально-економічним розвитком регіону.

Як бачимо, легітимація опозиції, за умов застосування діалогової філософії влади, приведе до збалансованого двостороннього діалогу між опозицією та органами державним управлінням. Такий діалог має бути спрямований на спільний пошук шляхів вирішення найбільш актуальних проблем соціально-економічного розвитку країни в цілому та окремих її регіонів.

На сучасному етапі розвитку українського суспільства через відсутність законодавчого оформлення інституту опозиції представницька гілка влади на місцях майже не впливає на соціально-економічні процеси в регіоні. За опитуваннями, проведеними у 2003 р. соціологічною лабораторією Харківського національного університету (на чолі з О.Д. Куценко) разом з консалтинговим агентством “Віват” у Луганській області, було з’ясовано думку пересічних громадян Луганської області та експертів з чотирьох областей України щодо того, хто здійснює найбільший вплив на прийняття важливих для області рішень. Було виявлено, що населення Луганської області вважає такими голову обласної державної адміністрації (63,9 % опитаних) та центральну владу – Президента України, уряд тощо (54,2 %). Значущими суб’єктами влади в його уяві виступають обласна державна адміністрація (45,7 %), фінансово-промислові групи (42,2 %), народні депутати Луганської області (41,1 %) і кримінальні структури (38,8 %). Вплив облради та її голови на прийняття рішень щодо соціально-економічного розвитку регіону громадяни оцінюють значно менше (відповідно, 32,7 та 37,6 % опитаних), а політичних партій – ще менше (16,5 %). На думку експертів з чотирьох областей України, реальна влада в місті також належить голові обласної адміністрації (31,6 % опитаних), а облрада та міськрада впливають найменше (відповідно, 6,4 та 2,7 %) [19, с. 154 – 155].

На наш погляд, лише легітимація політичної опозиції сприятиме піднесенню статусу й ролі депутатів від опозиційних фракцій у місцевих представницьких органах влади. А це, у свою чергу, змусить владні органи дослухатися до критики, альтернативних проектів розвитку регіону, запропонованих опозиціонерами, що зменшить консервативність регіональної політико-адміністративної еліти, отже, приведе до якісних змін.

Ухвалення закону про парламентську/ політичну опозицію стане умовою для підвищення ефективності діяльності органів державної влади щодо соціально-економічного розвитку регіону.

З метою прискорення ухвалення законопроекту про політичну опозицію, на наш погляд, необхідно:

- проведення круглих столів з вітчизняними вченими – юристами, політологами, філософами, істориками, з керівниками місцевих і центральних органів влади із залученням представників опозиційних партій з метою вироблення нової філософії стосунків опозиції та органів влади: не конфронтація, а взаємодія;
- скликання громадських слухань з обговорення основних положень законопроекту В.П. Філенка “Про парламентську опозицію” (який було відправлено на доопрацювання) та внесення пропозицій щодо його удосконалення;
- поширення інформації про стан і роль законодавчого забезпечення функціонування політичної опозиції як чинника впливу на державне управління;
- розроблення тематики наукових конференцій, досліджень, що сприяли б усвідомленню необхідності формування оновленого механізму державного управління з використанням парламентських методів.

Отже, надання українській політичній опозиції всіх ознак політичного інституту, з точки зору конституційного права, є необхідною умовою підвищення ефективності діяльності органів державної влади щодо соціально-економічного розвитку регіону, а також одним з напрямків оновлення механізму державного управління.

#### **Список використаних джерел**

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996. – К., 1996.
2. Закон України “Про статус народного депутата України” // ВВР України. – 1993. – № 3. – Ст. 17.
3. Закон України “Про політичні партії в Україні” // ВВР України. – 2001. – № 23, Ст. 118.
4. Виступ В.А. Ющенко перед парламентом //www.ПРАВДА.com.ua, 09.02.2006, 12:37
5. Проект Закону України “Про опозиційну політичну діяльність” (реєстр. № 2007-1 від 16 травня 2005 р., внесений народними депутатами України М.С. Комаром, Т.В. Чорноволом на розгляд парламенту) // <http://www.rada.gov.ua>
6. Проект Закону України “Про парламентську більшість та парламентську опозицію” (реєстр. № 6329 від 10 січня 2001 р., внесений Президентом України на розгляд парламенту) // <http://www.rada.gov.ua>

7. Проект Закону України “Про парламентську більшість та парламентську опозицію” (реєстр. № 8240 від 08 лютого 2001 р., внесений народним депутатом України Р.М. Зваричем на розгляд парламенту) // <http://www.rada.gov.ua>

8. Проект Закону України “Про парламентську більшість та парламентську опозицію” (реєстр. № 2214 від 01 вересня 2004 р., внесений народним депутатом України Р.М. Зваричем на розгляд парламенту) // <http://www.rada.gov.ua>

9. Проект Закону України “Про парламентську більшість та парламентську опозицію” (реєстр. № 2214-1 від 30 липня 2003 р., внесений народними депутатами України О.М. Карповим, К.Т. Ващук, С.Б. Гавришем на розгляд парламенту) // <http://www.rada.gov.ua>

10. Проект Закону України “Про парламентську опозицію” (реєстр. № 2214-2 від 20 лютого 2003 р., внесений народним депутатом України С.М. Правденком на розгляд парламенту) // <http://www.rada.gov.ua>

11. Проект Закону України “Про парламентську опозицію” (реєстр. № 5101 від 16 лютого 2000 р., внесений народним депутатом України В.П. Філенком на розгляд парламенту) // <http://www.rada.gov.ua>

12. Проект Закону України “Про парламентську опозицію” (реєстр. № 2214-3 від 11 лютого 2004 р., внесений народним депутатом України В.П. Філенком на розгляд парламенту) // <http://www.rada.gov.ua>

13. Проект Закону України “Про політичну опозицію у Верховній Раді України” (реєстр. № 5101-1 від 28 лютого 2000 р., внесений народними депутатами України В.С. Ковалем, О.М. Карповим, В.В. Медведчуком на розгляд парламенту) // <http://www.rada.gov.ua>

14. Проект Закону України “Про політичну опозицію” (реєстр. № 7469 від 06 липня 2001 р., внесений народними депутатами України В.І. Понеділком, С.І. Гуренком, В.Ф. Сіренком, Г.К. Крючковим на розгляд парламенту) // <http://www.rada.gov.ua>

15. Проект Закону України “Про політичну опозицію” (реєстр. № 2007 від 16 липня 2002 р., внесений народними депутатами України С.І. Гуренком, Г.К. Крючковим на розгляд парламенту) // <http://www.rada.gov.ua>

16. *Грицик Ю.* Закон для опозиції: У Верховну Раду подано вже сьомий законопроект, покликаний регламентувати діяльність опозиції // *Експрес.* – 2005. – 25 серп. – С. 4.

17. *Журавський В.С.* Становлення і розвиток українського парламентаризму (теор. та орг.-правові проблеми). – К.: Парламент. вид-во, 2002. – 343 с.

18. *Петрів О.* Опозиція в законі: [Розробка групою фахівців на чолі з міністром юстиції Р.М. Зваричем законопроекту про опозицію] // *Без цензури.* – 2005. – 12 – 18 серп. – С. 5.

19. Політика регіональних органів влади: теорія та практика: [Моногр.] /В.П. Єлагін, В.В. Лісничий, О.Д. Куценко та ін.: За заг. ред. доц. В.П. Єлагіна. – Х: Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2004. – 180 с.

20. *Совгіря О.В.* Правовий статус парламентської опозиції (порівняльно-правовий аналіз): Автореф. дис... канд. юрид. наук. – К., 2005. – 21 с.

21. *Стельмашов А.* Помінятися місцями: [Комент. політологів щодо проблеми прийняття закону про діяльність опозиції в Україні] // *Укр. газета.* – 2005. – 19 – 25 січ. – С. 2.

22. *Червона Л.М.* Феномен опозиції в Україні: соціально-філософський аналіз: Автореф. дис... канд. філос. наук. – К., 2004. – 17 с.

***Sychova V.V. Legitimizing Political Opposition as Condition for Improving the Efficacy of the Authorities’ Activity with Regard to the Region’s Socio-Economic Development.***

The article include analyze and basis the influence of the legislative guarantee of political opposition’s function to the growth of the efficacy of the activity the power’s organs regarding social-economic region’s development.

**Key words:** political opposition, efficacy, social-economic region's development.

**Сычева В.В.** Легитимизация политической оппозиции как условие повышения эффективности деятельности органов власти относительно социально-экономического развития региона.

Проанализировано и обосновано влияние законодательного обеспечения функционирования политической оппозиции на повышение эффективности деятельности органов власти относительно социально-экономического развития региона.

**Ключевые слова:** политическая оппозиция, эффективность, социально-экономическое развитие региона.